

## ¿Periférico o estratégico? La condición fronteriza del borde amazónico en Brasil

### Peripheral or strategic? The border condition of the amazon frontier in Brazil

Jadson Luís Rebelo Porto<sup>a</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-0316-3898>  
Eliane Superti<sup>b\*</sup>  <https://orcid.org/0000-0003-2620-1401>

<sup>a</sup> Universidade Federal do Amapá, Departamento de Ciências Exatas e Tecnológicas, Macapá, Brasil, correo electrónico: jadsonporto@yahoo.com.br

<sup>b</sup> Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Relações Internacionais, João Pessoa, Brasil, correo electrónico: esupert@gmail.com

#### Resumen

El objetivo de este artículo fue discutir la condición fronteriza de la Amazonia brasileña entre los siglos XX y XXI a partir de su comportamiento periférico y estratégico. La pregunta orientadora fue: ¿cómo se configura la condición de frontera a través del comportamiento periférico/estratégico de los espacios fronterizos en la región amazónica de Brasil? El enfoque metodológico fue el hipotético-deductivo basado en tres estrategias de investigación; análisis cualitativo de documentos, revisión de literatura especializada y observaciones de campo. Los resultados indican que la frontera amazónica no puede considerarse periférica o estratégica en forma aislada. Estos dos adjetivos califican usos históricos, políticos y económicos específicos que necesitan ser considerados juntos para comprender la condición fronteriza de la Amazonia brasileña. Se concluye que el comportamiento periférico/estratégico revela no solo la construcción histórico-económica de la frontera, sino también la elección de los centros de decisión nacionales, reflejada en las políticas públicas implementadas en la región.

Palabras clave: condición fronteriza, Amazonia brasileña, comportamiento estratégico/periférico, políticas públicas.

#### Abstract

The objective of this article was to discuss the border condition of the Brazilian Amazon between the 20th and 21st centuries from its peripheral and strategic behavior. The guiding question was: how is the border condition configured through the peripheral/strategic behavior of frontier spaces in the Amazon region of Brazil? The methodological approach was the hypothetical-deductive based on three investigation strategies; qualitative analysis of documents, review of specialized literature and fieldwork observations. The results indicate that the Amazon frontier cannot be considered peripheral or strategic in isolation.

Recibido el 13 de septiembre de 2021.

Aceptado el 23 de agosto de 2022.

Publicado el 26 de septiembre de 2022.

\* Autora para correspondencia:  
Eliane Superti. Correo electrónico:  
esupert@gmail.com

LENGUA ORIGINAL DEL ARTÍCULO:  
INGLÉS.



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CÓMO CITAR: Rebelo Porto, J. L. & Superti, E. (2022). Peripheral or strategic? The border condition of the amazon frontier in Brazil [¿Periférico o estratégico? La condición fronteriza del borde amazónico en Brasil]. *Estudios Fronterizos*, 23, e103. <https://doi.org/10.21670/ref.2219103>

These two adjectives qualify specific historical, political and economic uses that need to be considered together to understand the border condition of the Brazilian Amazon. We conclude that the peripheral/strategic behavior reveals not only the historical-economic construction of the border, but also the choice of national decision-making centers, reflected in the public policies implemented in the region.

Keywords: border condition, Brazilian amazon, strategic/peripheral behavior, public policies.

## Introducción

La polisemia de los significados fronterizos que impregnan la separación de lo “mío” y lo “tuyo”, el ámbito de acción de la soberanía y su articulación en un mundo globalizado en red ha sido objeto de reflexión en la investigación geográfica, las relaciones internacionales, la economía, y la ciencia política. Para las reflexiones aquí planteadas, la frontera es el lugar de los encuentros, los desencuentros, y los nuevos encuentros. Es el lugar donde lo “mío” y lo “tuyo” interactúan y se relacionan, pero no siempre logran alcanzar lo “nuestro”.

Estas múltiples interacciones constituyen la base de la condición fronteriza, establecida bajo un énfasis sociocultural y entendida como un sistema construido histórica, económica y políticamente. En la mayoría de los casos, las relaciones externas que la caracterizan son adaptaciones de los contextos nacionales, pero también el resultado de los intereses locales y del capital externo. Al ser un producto históricamente construido, reestructurado, resignificado, esta condición se (re)inventa constantemente. Las articulaciones realizadas en el exterior amplían su condición estratégica al establecer nuevas oportunidades, tolerancias y flexibilidades en el uso del territorio. Esto agiliza sus articulaciones en diferentes escalas espaciales, pero sin superar, en el caso de la Amazonia brasileña, su condición periférica traducida en las condiciones de vida de la población y en las políticas dirigidas a estos espacios.

La noción de territorio utilizada aquí es multidimensional. La dimensión material, es decir, el espacio físico-geográfico es una de ellas, pero no la única. Es en el territorio donde están presentes las relaciones sociales que se manifiestan como relaciones de poder, pero también en la construcción de las identidades y de la diversidad, basadas en los sentimientos, la pertenencia y el reconocimiento de las diferencias (Superti, Porto & Oliveira, 2020). La condición fronteriza es, por lo tanto, una de las facetas de configuración del territorio, al tener en cuenta lo que indicó Foucher (1988), las fronteras son el producto de la relación de fuerzas políticas como la historia las plasmó en el espacio.

En el momento de la redacción de este texto, durante el periodo de la pandemia de COVID-19 —iniciada en diciembre de 2019 en China— la condición fronteriza asumió una de sus muchas recomposiciones: la del control epidemiológico. La pandemia afectó al sistema de actividades sanitarias en el mundo,<sup>1</sup> afectando también a los sistemas y actividades globales así expuestos: la economía, al provocar inseguridades en las

---

<sup>1</sup> En 2020, cuando se inició la investigación que condujo a la elaboración de este estudio, no había ningún caso de infección por COVID-19 en Brasil. Cuando se terminó la revisión de este estudio, en julio de 2022, se habían superado las 677 000 muertes registradas en el país.

inversiones; la producción y el consumo en todas las escalas de la economía; el flujo y la fluidez logística; y lo social, que impuso un periodo de cuarentena que impidió el movimiento de personas entre y dentro de las áreas urbanas, así como entre y dentro de las regiones. En este último aspecto, la frontera recupera uno de sus comportamientos típicos: el efecto barrera.

Los diversos usos de la frontera indican que estos territorios son susceptibles de múltiples comportamientos. Analizar uno de ellos en la periferia de la Amazonia brasileña es el objetivo de este artículo. El objetivo es discutir la condición fronteriza del territorio a través de su comportamiento periférico y, simultáneamente, estratégico. La pregunta guía es: ¿cómo está configurada la condición fronteriza a través del comportamiento periférico/estratégico de los espacios a lo largo de la frontera amazónica en Brasil?

Para exponer las ideas, este texto muestra tres temas, además de esta introducción y consideraciones finales. El primero resume la metodología utilizada en la investigación. El segundo discute los aspectos territoriales de la condición fronteriza desde una perspectiva de inseparabilidad periférica-estratégica y las dinámicas histórico-políticas que permiten invertir el orden de estos adjetivos (lo que fue denominado efecto *viceversa*<sup>2</sup>). El tercero busca comprender este movimiento al considerar las políticas públicas brasileñas de finales del siglo xx y la primera década del xxi dirigidas a las regiones fronterizas de la Amazonia.

## Enfoque metodológico

Las reflexiones presentadas en este estudio se desarrollaron en una investigación a largo plazo en el contexto de tres proyectos.<sup>3</sup> Este artículo, escrito en forma de ensayo, realiza un esfuerzo por sintetizar las ideas principales. Se adoptó el enfoque hipotético-deductivo como perspectiva metodológica para producir el análisis.

Se plantea la hipótesis de que la condición fronteriza en la Amazonia brasileña se configura como periférica y estratégica simultáneamente, como resultado del uso histórico y económico del territorio, y de las opciones de políticas públicas dirigidas a la región. El orden de estos adjetivos puede invertirse según el contexto y la perspectiva de análisis, sin embargo, disociarlos es imposible.

Para probar esta hipótesis y su potencial para explicar la condición fronteriza, se utilizaron tres estrategias de investigación. La primera fue un análisis cualitativo de documentos (leyes, proyectos, propuestas, planes plurianuales y estudios sobre la implementación de políticas públicas) del gobierno brasileño relativos a la frontera amazónica.

---

<sup>2</sup> El uso de la expresión *viceversa* en este estudio pretende mostrar que en ambos órdenes de palabras (periférico-estratégico o estratégico-periférico) los adjetivos se refieren a la misma condición de frontera amazónica e indican el carácter dialéctico del uso histórico-político de esta región.

<sup>3</sup> Los resultados de este artículo se basan en tres proyectos: Ajustes espaciales en la franja fronteriza del norte de la Amazonia brasileña: de los dilemas espaciales a la defensa territorial, proyecto aprobado en la Edital capes Pró-Defesa 2008 (2009-2012); Transfronterización en América del Sur: dinámicas territoriales. Integración del desarrollo regional y defensa en las fronteras sur y norte de Brasil, proyecto aprobado en la Edital capes Pró-Defesa 2013 (2014-2018); y, Fronteras, regionalización y globalización, proyecto aprobado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), del Grupo de Trabajo Clacso titulado "Fronteras, regionalización y globalización" (2018-2022).

La segunda estrategia fue revisar la literatura especializada. En ella se buscó identificar cómo los autores explican los diferentes usos del territorio fronterizo en la Amazonia y relacionar este uso con la configuración que asume la frontera. La última estrategia fue la observación empírica de la ejecución de políticas públicas y de las condiciones de saneamiento básico (agua corriente, tratamiento de aguas residuales, y recolección de basura), urbanización, salud y educación, realizada durante la ejecución de los tres proyectos de investigación mencionados, en los municipios que se encuentran en la línea de frontera. Las observaciones fueron sistematizadas en cuadernos de campo.

A través de estas estrategias de investigación se obtuvo el cruce de análisis y la sistematización e información que dio lugar a los argumentos presentados en este artículo.

### Aspectos territoriales de la condición fronteriza: inseparabilidad periférica-estratégica y efecto viceversa

De los muchos debates polisémicos sobre la frontera, dos han enfatizado la reflexión sobre lo que se denomina condición fronteriza amazónica.<sup>4</sup> El debate es sobre la frontera como periférica (que necesita ser ocupada, protegida y desarrollada) y como estratégica (en reconocimiento de que allí hay recursos naturales y potenciales de gran interés para el capital internacional).

Según Dorfman (2013, p. 33), la condición fronteriza es

un *savoir passer* (saber pasar) adquirido por los habitantes de la frontera, acostumbrados a activar las diferencias y similitudes nacionales, lingüísticas, jurídicas, étnicas, económicas y religiosas que ahora representan ventajas, a veces la restricción del tráfico o de los derechos (...).

Evidentemente, hay que dudar de una condición fronteriza universal, dada la variedad de relaciones que pueden existir entre los habitantes de la frontera y el territorio estatal que tienen delante y detrás. Para el autor, “lo que hemos idealizado aquí se refiere a la frontera viva y vivida” (Dorfman, 2013, p. 35, *traducción libre*). Al profundizar en el análisis de Dorfman se comprende que la condición fronteriza se caracteriza por contextos territoriales que permiten la construcción de un perfil de comportamiento social, cultural, económico y político capaz de (re)construir los usos del territorio fronterizo, tales como: habilitar los conflictos entre lo tradicional y lo moderno; asegurar acciones para la organización del espacio y nuevas modalidades de uso y agilizar sus articulaciones a diferentes escalas espaciales.

Otro factor fundamental sobre la construcción de la condición fronteriza tiene que ver con las recomposiciones espaciales en la temporalidad, lo que la hace constantemente (re)inventada en su territorialidad. Es decir, en cada momento histórico, se rehace, se recompone, a medida que se establece social y políticamente, como espacio de diálogo y/o conflictos. Así, a medida que la frontera es ocupada y utilizada, se realizan nuevas dinámicas que exigen nuevos ajustes normativos, infraestructurales, políticos y geopolíticos capaces de garantizar la movilización y el dinamismo en ese espacio.

<sup>4</sup> Esta categoría fue presentada por primera vez en una mesa redonda en el XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, en Montevideo 2009, por Adriana Dorfman.

En la formación de la actual frontera amazónica brasileña, las principales manifestaciones entre la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX se refieren a las definiciones de las fronteras con Bolivia (resueltas con la compra, en 1902 del territorio de Acre y su transformación en territorio federal, en 1904), con la antigua Guayana Inglesa (conocida como la Cuestión de Pirara, resuelta en 1904) y con la Guayana Francesa (resuelta con el Laudo Suíço, en 1900, que identifica al río Oiapoque como frontera entre Brasil y la Guayana Francesa).

Entre los siglos XX y XXI se observan cuatro momentos principales de recomposición espacial: la definición de la franja fronteriza; la instalación de los territorios federales en Brasil; la expansión del acceso, uso y ocupación de la Amazonia durante el régimen militar (1964-1985); y, la elaboración de la Propuesta de Desarrollo de la Franja Fronteriza Brasileña (Proposta de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira [PDF]) (Ministério da Integração Nacional, 2005).

El primer momento fue la Carta Constitucional de 1934, que en su Art. 166 definió la franja fronteriza brasileña como de 100 km de ancho. En la Carta de 1937, esta franja se amplió a 150 km a lo largo de la frontera brasileña.<sup>5</sup> El segundo, la instalación de nuevos territorios federales en la década de 1940, estaba relacionada con la garantía de la soberanía nacional y la defensa de las regiones fronterizas. La propuesta era permitir que el Gobierno Federal ocupara más directamente las regiones fronterizas con baja densidad de población, pequeñas redes urbanas y reducida presencia de los poderes públicos.

De los seis territorios federales brasileños, cuatro eran amazónicos<sup>6</sup> y tuvieron un importante impacto en la formación social y política. La frontera amazónica, a partir de los territorios federales, pasó a ser vista como un espacio a ser ocupado y utilizado independientemente de las poblaciones allí existentes. Se inventaron estructuras político-administrativas e institucionales capaces de garantizar la construcción de nuevas estructuras de poder, actividades y dinámicas económicas. Fueron experiencias que no pueden tomarse solo como una acción política, sino que hay que considerar también otros aspectos, como el geopolítico, el jurídico, el económico, el geográfico, y la conexión con el federalismo. Nunes (1951) identificó la creación de los territorios federales como la etapa inicial y la primera implementación de la valoración económica de la Amazonia, dado que a partir de este tipo de estrategia se desarrolló una política piloto de valoración de la Amazonia con medidas que servirían de base para una política territorial brasileña. Para Porto y Superti (2018), la configuración espacial de los territorios federales se produjo mediante la instalación de *prótesis* —infraestructuras económicas, político-administrativas e institucionales desarrolladas externamente— implantadas en el territorio para garantizar la construcción de estructuras de poder, actividades y dinámicas económicas.

En la política territorial y en las inversiones realizadas en los territorios federales se identifican usos políticos, sociales, económicos, y geográficos de estas entidades federativas

<sup>5</sup> Otras legislaciones siguieron el intento de organizar las políticas territoriales en la Franja Fronteriza brasileña, como: Decreto-Ley 1611/1939; Ley 2,597, del 12 de septiembre de 1955; Decreto-Ley N.º 1135, del 3 de diciembre de 1970; y Ley 6,634, del 2 de mayo de 1979 (sobre el tema, véase Ministério da Integração Nacional, 2005).

<sup>6</sup> En 2023, los antiguos territorios federales Amazónicos de Amapá, Rondônia y Roraima completarán 80 años; en 2024, Acre, cumplirá 120 años. A pesar de esta temporalidad, las intenciones de estimular el desarrollo no alcanzaron plenamente este objetivo. A lo máximo, insertaron estos espacios en la economía mundial. En 2043, será el centenario de los antiguos territorios federales de Amapá, Rondônia y Roraima.

para la configuración de la frontera nacional y la construcción de sus relaciones (trans) fronterizas. Los territorios federales se configuraron como áreas bajo la tutela del gobierno central. Con la instalación de prótesis político-administrativas se realizarían ajustes espaciales para su mejor funcionamiento y desempeño, insertando este espacio en un sistema de redes articuladas internacionalmente. La dinamización tanto del capital fijo como de sus flujos recreó la configuración territorial, ya sea por la ganancia de más prótesis tecnológicas o por las nuevas construcciones de redes de circulación y comunicación, identificadas por Raffestin (1993) como modeladoras del territorio.

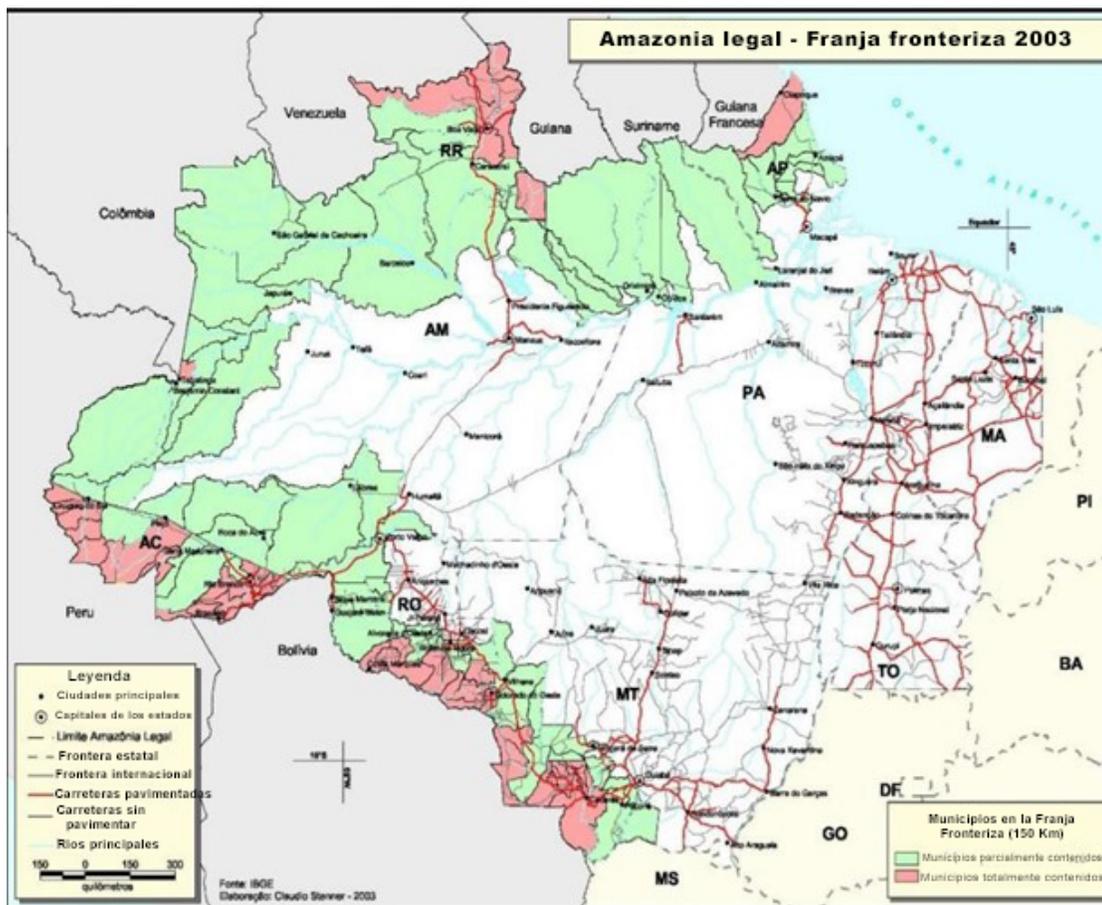
En el tercer momento, la expansión del acceso, uso y ocupación del territorio de la Amazonia durante el régimen militar se manifestó con mayor intensidad en la implantación de carreteras en el territorio amazónico y su integración con otras regiones brasileñas; y en la instalación de proyectos de desarrollo económico incentivados por la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (Sudam). Así, la Amazonia se volvió más integrada, conectada y activada por el capital externo e interno. Poco a poco dejó de ser solo un área periférica que necesita ser ocupada para convertirse también en estratégica. Las conexiones han engrosado los flujos, la fluidez y la fijación del capital a través de las regiones fronterizas antes aisladas se convierten en conectadas; antes fronterizas se convierten en transfronterizas.

El cuarto momento, basado en la elaboración de la PDFF, por el Gobierno Federal a través del Ministerio de Integración, fue concebido 71 años después de la instalación oficial de la franja fronteriza, por la Constitución de 1934. La PDFF fue el primer trabajo con el objetivo explícito de planificar una política de configuración y uso del territorio fronterizo. Una primera planificación y la primera que identifica la franja fronteriza brasileña como un espacio regionalizado que no dialoga entre sí, aunque ya dialogaba con el exterior. La PDFF también consideró la dimensión continental que tiene el territorio amazónico brasileño y su zona fronteriza con siete países circundantes. La figura 1 muestra la franja fronteriza de la Amazonia legal en Brasil.

Como se puede ver en la Figura 1, la PDFF también consideró: las grandes dimensiones territoriales de los municipios amazónicos; la ocurrencia de sedes municipales alejadas de la línea de frontera o fuera de la franja fronteriza; y la porosidad de esta frontera. La propuesta incluía también: las articulaciones en redes nacionales y/o internacionales; la manifestación constante de una condición periférica con fuerte precariedad infraestructural y en las condiciones de vida de la población; la necesidad de políticas e inversiones públicas; y la manifestación selectiva de una condición estratégica en la expectativa de acceder a las potencialidades naturales que allí se encuentran y que son de interés para la capital, seleccionando e indicando espacios para explorarlos (Ministério da Integração Nacional, 2005).

En los dos primeros momentos presentados, el objetivo de garantizar la defensa o la seguridad del territorio era bastante evidente, ya sea en las definiciones diplomáticas fronterizas o en la creación de entidades federales en la frontera, como los territorios federales. El segundo es una transición de la garantía de la defensa nacional a la búsqueda del desarrollo de entidades federativas ubicadas en la frontera. El tercero conecta la Amazonia con el centro político-económico de Brasil, al hacer que las articulaciones para el desarrollo de la región descuidaran la frontera hasta aumentar su densidad e intensidad relacional con la transfronterización.

Figura 1. Franja fronteriza legal del Amazonas



Fuente: portaldemapas.ibge.gov.br

Una vez que la Amazonia está conectada, articulada, y cada vez más integrada al mercado nacional, esta periferia, bien dotada de recursos, se involucra más activamente (Cano, 2007, p. 313).<sup>7</sup> Se configura una nueva condición regional que presenta otros formatos y usos territoriales. Lo que queda más claro con el cuarto momento, cuando se introducen tres nuevas visiones sobre la franja fronteriza brasileña: su comprensión como una nueva regionalización, la necesidad de planificación territorial para esta franja y la integración intrarregional.

Los momentos mencionados expresan que la condición fronteriza se caracteriza por las políticas, los límites y los acuerdos formales del Estado-nación. Pero también

<sup>7</sup> Para Porto (2021), esta *activación* muestra que la Amazonia se está articulando cada vez más al margen de las conexiones fluviales. En otras palabras, con la inserción de las autopistas *activando* nuevos espacios lejos de los ríos, la integración física por ejes artificiales (carreteras y ferrocarriles) ayudó a crear nuevos usos para el territorio amazónico, tales como: descubrimientos y acceso a nuevas potencialidades regionales, especialmente minerales; expansión de la tala de árboles; expansión de la agricultura; construcción de aglomeraciones urbanas a lo largo de las autopistas y ciudades que crecen de espaldas al río, siguiendo la dirección de las autopistas instaladas.

está conformada por las relaciones informales de la población instalada y sus interacciones. Sus constantes flujos e intercambios en la frontera construyen significados lingüísticos, culturales y económicos que definen especificidades y crean y recrean estrategias para satisfacer las subjetividades de estos actores. La dinámica de estas relaciones sociales, definida por el continuo contacto entre lo local y lo internacional, provoca un dinamismo propio en estos espacios, que permite a sus actores tomar posiciones que, en varios momentos, entran en conflicto con las determinaciones legales, pero que siguen siendo ejecutadas.

La complejidad de los múltiples movimientos que conforman la condición fronteriza obliga a ajustar la lente conceptual para explorar términos que permitan interpretarla mejor. Así, se entiende que las expresiones de vivificación y vitalización pueden ayudar, ya que exponen la institucionalidad y la espacialidad respecto al uso del territorio. La vivificación se refiere al impulso de las políticas públicas en la conformación del territorio. La vitalización expresa el uso del propio territorio, ya sea en acciones formales o informales.

Porto y Superti (2018), al analizar las entidades federativas brasileñas (territorios federales), se dieron cuenta de que con la implementación de políticas públicas para la instalación y construcción de infraestructuras en los territorios federales amazónicos (antes distantes, periféricos, desorganizados, desarticulados) se insertaron nuevas élites en la frontera, se exploraron riquezas, se crearon otras modalidades espaciales y se instalaron nuevas relaciones político-administrativas. Aparecieron municipios y toda su red de relaciones de poder, se construyeron nuevos usos del territorio, al articular donde antes no había articulación y romper barreras para acceder a espacios potenciales que hasta entonces eran inaccesibles. En otras palabras, la frontera dejó de estar ocupada para ser *vivificada*. En esta dirección, la vivificación se materializó con la vitalización, conjunta e inseparablemente, pero con tiempos de ejecución y regulaciones diferentes. La dinámica social y económica es más rápida que la institucional. Así, la condición fronteriza es el resultado de la vivificación y vitalización de los espacios fronterizos, donde la vivificación se relaciona con las políticas públicas que conforman el territorio, y la vitalización expresa su uso económico, político y cultural. Son continuas, interrelacionadas y con tiempos de ejecución diferentes.

Estos movimientos de la formación de la condición fronteriza también delimitan el comportamiento de la frontera con respecto a la economía. Por un lado, la frontera amazónica brasileña se considera periférica a escala nacional debido al capital fijo y sus flujos, y a los indicadores de población y condiciones de vida. Por otro lado, también es estratégica, debido a su conexión con países sudamericanos<sup>8</sup> —uno de los cuales es miembro de la Unión Europea (Guayana Francesa)— porque forma parte de un circuito que implica el suministro de productos básicos y la instalación de regímenes aduaneros especiales. También se añade la búsqueda recurrente de conectividad interna y externa mediante sistemas de ingeniería (autopistas, puentes y otros) con el objetivo de garantizar mayor intensidad, densidad y fluidez en la frontera, haciéndola transfronteriza en su espacio relacional.

Esta discusión también puede basarse en la interpretación de Santos (2004), quien muestra que son perceptibles dos “circuitos de la economía urbana de los países subdesarrollados”, compuestos por dos subsistemas: el superior y el inferior. Mientras que

<sup>8</sup> A través de su espacio amazónico, Brasil limita con la Guyana Francesa y con Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam.

el primero se define por su forma de organización moderna e intensiva en capital, con avances y retrocesos que observan las tendencias del mercado, el segundo “formado por actividades de pequeña escala e interesado principalmente en las poblaciones pobres, está bien arraigado y mantiene relaciones privilegiadas con la región”. Los elementos que componen este circuito son: tipos de manufacturas no intensivas en capital, servicios no modernos suministrados al por menor, y comercio no moderno y de pequeña escala. Este último subsistema es muy notorio en las articulaciones de la economía local amazónica, donde la población ribereña interactúa utilizando su espacio y sus productos con otras ciudades ribereñas (Porto & Theis, 2015). Los dos subsistemas coexisten e interactúan en el uso y la construcción del espacio.

Por tanto, la frontera amazónica no puede considerarse ni periférica ni estratégica de forma aislada. Estos dos adjetivos califican usos históricos y políticos específicos que, ligados, dan forma y contenido a la región. En su conjunto, estas características son inseparables, ya que son el resultado de una misma condición fronteriza. Según la perspectiva, la condición fronteriza amazónica puede ser periférica/estratégica o estratégica/periférica, lo que configura el efecto viceversa presente en su construcción histórica dialéctica. Tales composiciones resultan de la ejecución de políticas públicas en la frontera (vivificación), estimuladas por diversas justificaciones (políticas de defensa nacional, búsqueda de integración, reducción de las desigualdades regionales, entre otras), y por su integración en un mundo globalizado y articulado en redes, a través de constantes ajustes espaciales,<sup>9</sup> que son ejecutados y fortalecidos por el gobierno. Pero también, por el uso cotidiano y habitual del territorio (vitalización) que está fuertemente orientado por intereses económicos y políticos locales, una exploración desenfocada de metas sostenibles de desarrollo social y la precariedad en la atención de las demandas básicas de la población (salud, educación, higiene básica).

El comportamiento periférico/estratégico —o viceversa— de la frontera contiene los factores que llevaron a su constitución: como resultado de un efecto barrera, como construcción de un efecto de cooperación, como resultado de políticas públicas y como uso formal o informal del territorio. El primer factor expone su construcción histórica y geopolítica. El segundo retrata las relaciones graduales de interacción, aún no integradas en el pleno sentido de la expresión y de la política de acuerdos internacionales, pero estimuladas por la integración física entre estos espacios a través de la construcción y pavimentación de carreteras, la construcción de puentes y la construcción institucional de relaciones de cooperación entre fronteras, aunque sea a escala local o en su profunda conexión con el capital extranjero. El tercero se refiere a las directrices nacionales para la formación y el formato de estos territorios y el último indica el uso al que fue destinada esta región tanto por las relaciones locales como por las nacionales e internacionales.

Las modalidades de uso de la frontera se reflejan en la configuración del espacio local y dinamizan sus articulaciones a diferentes escalas espaciales. Al considerar que nada es fijo en el espacio, el territorio y, en consecuencia, en la frontera, las redes construidas en el sistema-mundo y las funciones fronterizas estimulan la deconstrucción de

---

<sup>9</sup> En la versión brasileña de *Los límites del capital* (2013, p. 22), en la introducción a la edición inglesa de 2006, Harvey indica que los *ajustes espaciales* se entienden como *expansiones de la reestructuración geográfica*. Porto (2021), a su vez, interpreta que los *ajustes espaciales* son las adaptaciones que se afectan en el espacio, con el objetivo de garantizar la instalación, existencia, fluidez, manifestación, y reproducción del capital.

los efectos de barrera históricos, políticos o económicamente instalados para la construcción del efecto de cooperación.

Por último, aunque existen diferentes formas de analizar la condición fronteriza y sus construcciones territoriales sobre los objetos preexistentes con la recomposición territorial a través de los ajustes espaciales, los cambios estructurales modifican las estrategias de uso del territorio. En consecuencia, la condición fronteriza se transforma.

## Políticas públicas de integración y comportamiento periférico-estratégico en la frontera de la Amazonia brasileña

Al considerar las políticas públicas brasileñas dirigidas a las zonas de frontera entre finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del XXI, la realización de la cooperación marcó el tono de la condición fronteriza, donde destaca su carácter estratégico. Se caracteriza por la dinámica del capitalismo neoliberal, que según Dilla Alfonso y Contreiras Vera (2021, p. 5) tiene como una de sus características importantes “la adquisición por parte del capital de recursos de movilidad sin precedentes, mucho más allá de las capacidades de contención tanto de los estados nacionales como de las comunidades”, ya que las fronteras fueron vistas como espacios privilegiados para la fluidez del capital para facilitar las ganancias económicas diferenciales en un proceso de integración comercial. La intensidad de la implementación de estas políticas disminuyó debido a la crisis política de 2016 y adquirió formas diferentes con el gobierno de Bolsonaro. Aun así, sus efectos parecen confirmar y consolidar la frontera amazónica como una frontera en red (Groupe Frontière et al., 2004), articulada globalmente.

Las políticas de desarrollo económico brasileñas de los últimos 25 años situaron las fronteras nacionales en el centro de la estrategia de reintegración competitiva de Brasil a través de la integración sudamericana. El fin de la guerra fría, la intensificación del mercado global, la formación de grandes bloques económicos y la necesidad de reposicionamiento nacional, tanto en el contexto regional como en el global, fueron decisivos para esta dirección. Las políticas públicas activadas por los gobiernos de los presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), trazaron líneas de intervención con la clara intención de integrar a Brasil a Sudamérica. La propuesta fue estimular la aproximación económica regional con la apertura de mercados desde el Atlántico hasta el Pacífico a través de programas, proyectos y planes basados en los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo (ENID)<sup>10</sup> a nivel nacional y en la perspectiva internacional, con la formación del Mercado Común

---

<sup>10</sup> Los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo (Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento [ENID]) formaban parte del Programa Brasil en Acción y proponían una cartera de proyectos de inversión en infraestructuras en los sectores del transporte multimodal, la energía, y las comunicaciones. Según un documento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social [BNDES], 2000, que participó en el estudio sobre la formulación de los ejes, los proyectos debían ser atractivos para las inversiones del sector privado a través de asociaciones y no debían abarcar todas las inversiones necesarias para el país, pero sí aquellas estructurantes, capaces de apalancar otras inversiones e impulsar la economía de las regiones.

del Sur (Mercosur)<sup>11</sup> y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).<sup>12</sup>

La integración del subcontinente representó la conexión entre la regionalización y la globalización de las economías sudamericanas. Esto, a su vez, requería la construcción de sistemas de infraestructura capaces de garantizar la competitividad y permitir la exploración de nuevos espacios de acumulación de capital. Bajo este nuevo referente se intentó fortalecer la construcción de una entidad política transnacional con una unidad mínima que favoreciera las relaciones intrarregionales y con otros actores extrarregionales.

En esta ocasión, la propuesta de unión de los doce Estados sudamericanos, a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), redefinió el peso geopolítico de la región en todo el continente americano en relación con los grandes bloques y también en oposición al proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las fronteras fueron el escenario de importantes inversiones en el área de las infraestructuras, con especial atención al transporte multimodal, la energía y las comunicaciones. La necesidad de integración estimuló el efecto de cooperación de las fronteras brasileñas y provocó tardíamente la construcción de equipos de conectividad —puentes, carreteras, telecomunicaciones y estructuras energéticas— (Ruckert et al., 2014).

El protagonismo del gobierno para volver a Brasil en la condición de *actor global* políticamente relevante a través de la integración sudamericana y la apertura de nuevos espacios para la política internacional ha definido también importantes perspectivas para la internacionalización de sus universidades públicas, según Superti, Silva y Novais (2020). Y que se reflejaron en la creación de la Universidad de la Integración Latinoamericana (Unila) en Foz do Iguaçu —tripunto Brasil-Argentina-Paraguay— y el Campus Binacional de la Universidad Federal de Amapá en Oiapoque —frontera entre Brasil y Guayana Francesa—. Según Santos (2017, p. 41), la implementación de estos espacios con enfoque internacional combinó los intereses estratégicos de la política exterior brasileña, lo que proyectó al país en el continente sudamericano. La perspectiva era consolidar el liderazgo brasileño en la región y como potencia regional en el hemisferio sur.

Las políticas de seguridad y defensa también se redimensionaron ante el nuevo escenario. La postura geopolítica respecto a las áreas fronterizas internacionales también comenzó a incluir a la dimensión económica en el debate de la defensa y la seguridad. El proceso de acercamiento de los países sudamericanos exigió también el establecimiento de nuevos mecanismos de control territorial que consideraran el proceso de interacción en las fronteras. El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) fue el intento de producir una respuesta a la demanda de nuevos mecanismos de defensa para la región. El CDS incluyó en sus directrices la propuesta de elaboración de políticas conjuntas de defensa para la integración de bases industriales de material militar.

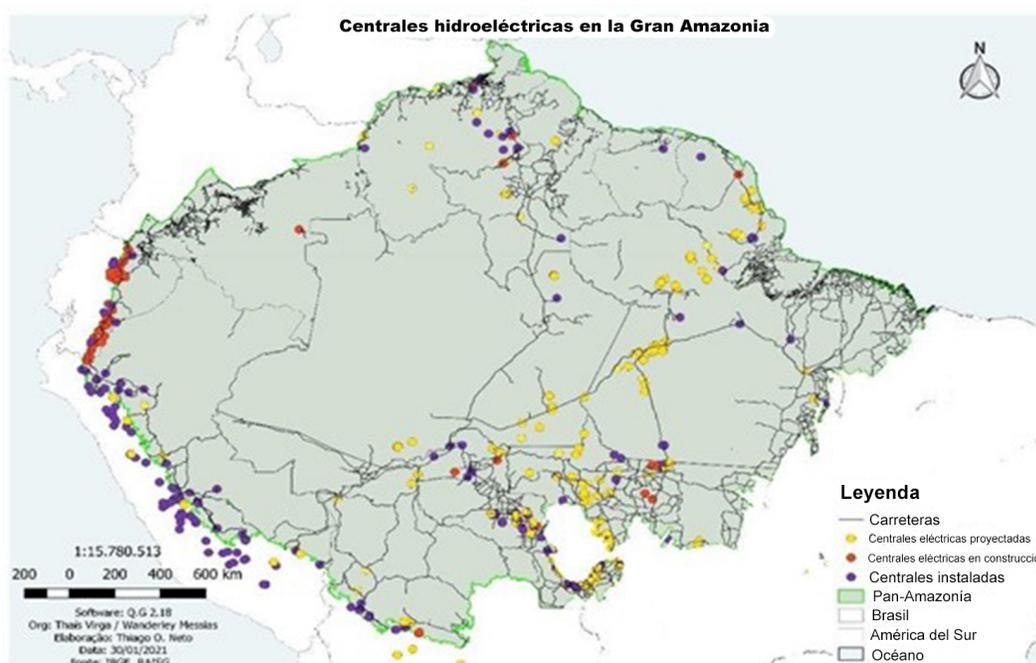
<sup>11</sup> El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una organización intergubernamental fundada en 1991. Su objetivo es promover la integración regional, inicialmente económica, y la política comercial común entre los países miembro. Está compuesto por cinco miembros de pleno derecho: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela —suspendida del bloque desde diciembre de 2016—, y cinco países asociados: Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

<sup>12</sup> IIRSA es un proyecto panamericano de doce países de América del Sur que proyecta la integración de la región para formar una unidad. La estructura sistémica y logística de esta integración es el desarrollo de las telecomunicaciones, el transporte y la energía a través de políticas territoriales en toda Sudamérica (IIRSA, 2004).

Las políticas de integración física entre los países sudamericanos acentuaron aspectos ya presentes en el uso y dinámica de los espacios fronterizos y en la configuración de la condición fronteriza. Una vez más, se activa su condición estratégica para el plan de desarrollo económico. Las fronteras internacionales de la Amazonia brasileña fueron elevadas a una posición central en este nuevo contexto. Representan un claro logro del efecto viceversa de la condición periférica-estratégica.

La Amazonia brasileña pasó a ser el centro de la estrategia de crecimiento macroeconómico dado su potencial de conexión con los países sudamericanos y con la Guayana Francesa (territorio francés en la Amazonia). En la producción de energía, uno de los principales focos de atención tanto de la IIRSA como de los ENID, aumentaron las inversiones. Esto se reflejó en la considerable expansión de las centrales hidroeléctricas instaladas, en construcción y en planificación en la Amazonia, como se puede ver en la Figura 2.

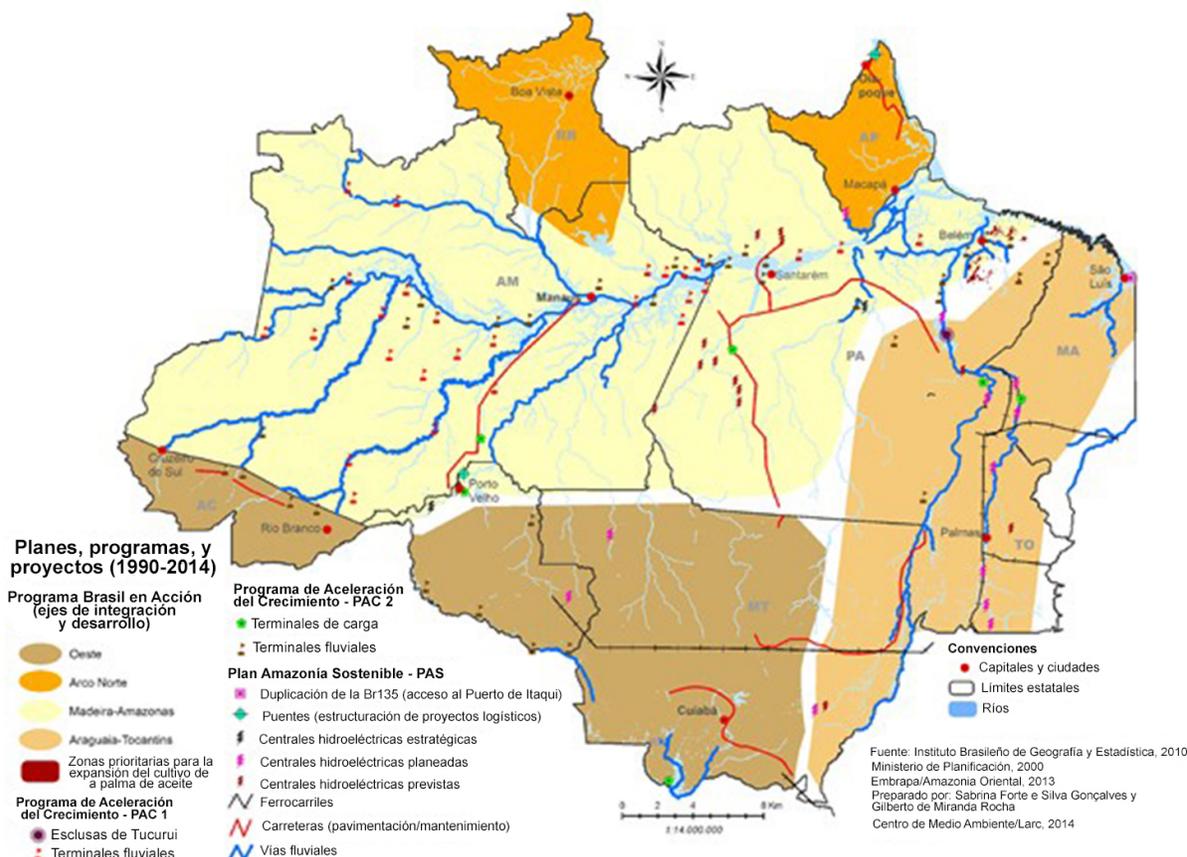
**Figura 2. Centrales hidroeléctricas en la Amazonia (por fase de diseño)**



Fuente: Virga & Costa (2021, p. 25)

En los estudios para la elaboración de los ENID, la Amazonia brasileña fue entendida como un importante reservorio de recursos con expresivo potencial de explotación económica, a pesar de sus especificidades ambientales. Los resultados de estos estudios apuntan a múltiples posibilidades de exploración de la región debido a sus incomparables reservas de biodiversidad, bienes materiales intangibles y culturales, así como a sus recursos naturales como la energía hidroeléctrica y los minerales (BNDES, 2000). Los estudios de los ENID fueron la base de la planificación gubernamental para la Amazonia y orientaron los planes, programas y proyectos —mostrados en la Figura 3— para la región entre 1990 y 2014.

Figura 3. Planes, programas y proyectos 1990-2014, Amazonia brasileña



Fuente: Rocha y Gonçalves (2017, p. 13)

La implementación de los ENID y la reanudación de los proyectos de infraestructura económica en la región amazónica surgieron en contraste con la lucha de los movimientos locales por la preservación del medio ambiente y por la mejora de las condiciones de vida de las comunidades extractivas. Esta lucha contó con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de ecologistas nacionales e internacionales, y se amplió con la creciente tendencia de las políticas públicas de preservación local que marcó el periodo inmediato al régimen militar (1964-1985) en Brasil.

Fuertemente presionado por cuestiones internas relacionadas con los conflictos sociales y ambientales —que llevaron a la muerte, entre otros, de Chico Mendes<sup>13</sup> en 1988— ante la movilización internacional y nacional que denunciaba la depredación ambiental promovida por las políticas de ocupación del espacio a través de la colonización y explotación de sus recursos minerales e hidroeléctricos, el Estado brasileño se vio obligado a responder en forma de políticas públicas de protección ambiental y

<sup>13</sup>Chico Mendes (1944-1988) fue un recolector de caucho brasileño, líder sindical y activista medioambiental que luchó por la preservación de la selva amazónica y fue asesinado por su lucha. Reconocido por las Naciones Unidas, recibió el Premio Mundial a la Preservación del Medio Ambiente.

a producir efectos reales en la reducción de la deforestación. Sin embargo, si por un lado el medio ambiente ganó espacio en la agenda política externa e interna gracias a la acción de importantes fuerzas políticas (entre ellas la Amazonia), por otro lado, la fuerza del imperativo macroeconómico como definición de políticas territoriales para la integración sudamericana se hizo evidente a partir de mediados de la década de 1990. Y, para esta integración, no se construyeron estrategias conjuntas para la gestión y el uso sostenible de la biodiversidad amazónica ni para la reducción de los impactos en la exploración de los ambientes costeros y los mecanismos para salvaguardar las áreas protegidas (Unidades de Conservación y Reservas Indígenas) de la expansión del uso económico de la frontera, donde las mayores áreas protegidas estaban en el lado brasileño.

La participación del país en el sistema internacional estaba determinada por su capacidad de alcanzar nuevos mercados y aumentar la competitividad externa de sus productos. La planificación del gobierno brasileño incluyó la Amazonia en la perspectiva macroeconómica de la inserción del país en el mercado supranacional.

Otro factor clave para entender la centralidad de la Amazonia en las políticas económicas brasileñas fue el desplazamiento de la frontera agrícola. Esta avanzó hacia el centro-oeste y el norte del país, pero la infraestructura para la salida de los excedentes se mantuvo en el sur (puerto de Paranaguá/PR) y el sureste (puertos de Santos/SP y Vitória/ES). Esto hizo que el coste del transporte fuera muy elevado y el tiempo hasta los principales puertos del mundo demasiado largo. Según la Asociación Nacional de Exportadores de Cereales (ANEC),<sup>14</sup> el coste medio por tonelada de grano en Brasil en 2010 era cuatro veces superior al de Argentina y Estados Unidos. La creación de corredores de exportación mediante la construcción y ampliación de medios de transporte multimodales en la Amazonia en la década siguiente permitió al país acercarse a los costes de sus competidores y reducir el tiempo de transporte, lo que aumentó la competitividad de los productos nacionales, especialmente de la agroindustria.

Así, las inversiones realizadas por las políticas internas del gobierno brasileño y la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana hasta mediados de la segunda década del siglo XXI tenían la misma orientación: promover la integración competitiva a partir de inversiones masivas en infraestructura organizadas en ejes de integración y desarrollo. La IIRSA a nivel del subcontinente, como bloque regional, y los planes gubernamentales a nivel nacional, aceleraron la economía y reposicionaron a Brasil en el mercado sudamericano. Los procesos internos y externos de integración de las infraestructuras físicas de los países sudamericanos, movilizados por la globalización y por las estrategias del mercado mundial, forzaron la producción de redefiniciones sobre las áreas de las fronteras internacionales en la Amazonia.

La propuesta de la IIRSA, además de las acciones de cooperación previstas para la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA),<sup>15</sup> orientó y facilitó inversiones masivas en la región fronteriza panamazónica en sus tres principales sectores:

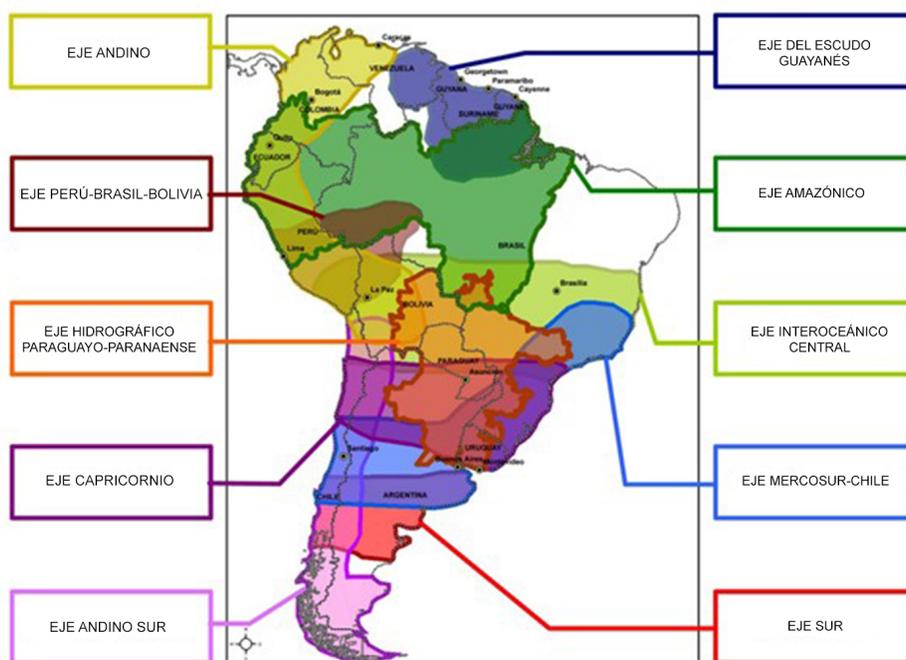
---

<sup>14</sup> Véase: Folha de São Paulo. La salida por el Norte se convierte en una nueva opción hacia el puerto de Santos. 11/16/2011.

<sup>15</sup> En 1995, los países amazónicos decidieron fortalecer institucionalmente el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) con la creación de una secretaría permanente dotada de personalidad jurídica. La decisión se materializó en 1998, con la aprobación del Protocolo de Enmienda del TCA, que instituyó oficialmente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como mecanismo responsable de mejorar y fortalecer el proceso de cooperación desarrollado en el marco del Tratado.

transporte multimodal, energía y comunicaciones (IIRSA, 2004). Habilitó un acuerdo de gobernanza para sus proyectos que incluía, además de los 12 estados sudamericanos, importantes agentes financieros y grupos empresariales. Silva (2013) identificó los siguientes actores en este arreglo: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Fondo de Desarrollo Financiero de la Cuenca del Plata (Fonplata), BNDES, grupo Odebrecht, Petrobrás, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvão, Vale, General Electric y América Latina Logística (ALL). Dentro del grupo de instituciones regionales e internacionales estaban las siguientes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). No solo en las fronteras amazónicas, la IIRSA también fue importante en el reposicionamiento estratégico de las zonas fronterizas de Sudamérica. La Figura 4 muestra los ejes de la IIRSA en los países de América del Sur.

**Figura 4. Mapa de los ejes de integración y desarrollo proyectados por la integración de la infraestructura regional en América del Sur**



Fuente: <https://www.iirsa.org>

Los ejes de desarrollo de IIRSA también aportan luz a las ciudades de la frontera, que por lo general comparten en la Amazonia graves problemas de infraestructura urbana como el inexistente saneamiento básico, la precariedad de las condiciones de vida, la alta densidad de residuos sólidos sin recolección adecuada, el alcantarillado abierto, y la falta de movilidad urbana (Superti & Silva, 2015). Muchos de estos problemas están relacionados con la aplicación de políticas de planificación del uso del suelo en el estado sin considerar las necesidades de las áreas urbanas ni la ejecución de la planificación previa. Incluso en estas condiciones, los municipios son importantes en la integración con los mercados internos y externos. Porque promueven la ocupación de la frontera

y son responsables por el mantenimiento de las relaciones económicas y sociales que vitalizan y garantizan la soberanía nacional en el área fronteriza, desempeñando, por lo tanto, un papel en la seguridad y defensa de la frontera amazónica nacional.

La profundización de la dimensión estratégica de las fronteras amazónicas también puso de manifiesto la necesidad de revitalizar y promover el desarrollo regional de las ciudades en las zonas fronterizas. A pesar de la tímida implementación de políticas públicas dirigidas a estas ciudades, se definió su importancia, señalándolas como piezas clave del proceso de integración, lo que fue también una importante conexión en la cadena de rutas ilícitas y en el mapa de delitos que se extienden por la Amazonia.

La propuesta de vivificación, que está presente principalmente en las políticas de defensa y seguridad, se ocupó de la expansión de la fuerza, la reorganización de las unidades militares en la región y la creación de nuevos pelotones de frontera, según Nascimento y colaboradores (2013). Pero también se trató de la institucionalización de estructuras políticas, económicas y sociales regidas por mecanismos formales de organización y control, al ampliar la presencia del Estado y fortalecer las redes relacionales lícitas nacionales e internacionales que hacen el territorio más seguro y atractivo para el capital.

El aumento de la presencia del Estado en este espacio implicó también la cuestión de la defensa y la seguridad nacional, que pasó a ser tratada en planes y políticas muy cercanas a la seguridad pública (Nascimento et al., 2013). Los militares comenzaron a dar mayor importancia al narcotráfico, a pesar de que antes era un asunto de la Policía Federal. Su relevancia, desde el punto de vista nacional y transnacional, despertó en el Ministerio de Defensa (MD) brasileño el interés de buscar alianzas con el Legislativo para cambiar las reglas del juego e insertar a las fuerzas armadas en el combate a las actividades ilegales en sus estrategias en la frontera. Lo que, en teoría, les sería más fácil, pues ya estaban presentes físicamente en las fronteras, a través de pelotones fronterizos.

Con la Ley Complementaria N.º 136 del 25 de agosto de 2010 el Ejército, la Marina, y la Fuerza Aérea adquirieron poder policial para combatir los delitos transfronterizos. Al tener en cuenta eso, se puede ver la expansión del concepto en el Ministerio de Defensa y en el Ministerio de Justicia sobre la seguridad pública que hasta hace poco era pensada de manera regionalizada y no en el agregado fronterizo nacional. Las políticas públicas del Estado, por lo tanto, apuntaron a un intento de establecer una ejecución conjunta entre diferentes ministerios en la lucha contra los delitos transfronterizos. Este conjunto de acciones institucionales para la Amazonia reveló un nuevo contexto de gestión del territorio transfronterizo y una producción normativa para ofrecer soluciones a los problemas informales, que permiten el funcionamiento de las redes ilegales que operan en este circuito. La conexión en redes geográficas del espacio amazónico no avanzó, por tanto, en ausencia de cuestiones geopolíticas.

A pesar de ello, las políticas dirigidas a las fronteras no se centraron en superar la condición periférica de estas regiones. No obstante ser el escenario de los procesos de integración internacional, los municipios fronterizos se presentan como eslabones débiles en la cadena de desarrollo. El proceso de integración sudamericana a través del aumento de la infraestructura económica tuvo sus límites definidos por las relaciones de mercado. El desarrollo propuesto fue comercial, a través del aumento del flujo de riquezas producidas y consumidas en América del Sur. No estaba prevista la integración en lo social, en lo ambiental, ni la actuación sobre las condiciones de vida en la frontera.

Según Superti y Silva (2015), la consolidación de los usos de la frontera evidenció la focalización en los intereses nacionales y la inversión del capital sin atender las demandas básicas del desarrollo local, mientras que la vivificación, a pesar de ser integral en su significado social y económico, de manera efectiva ha demostrado ser una estrategia para hacer el territorio seguro para las conexiones legales y la fluidez del capital. El efecto viceversa de la condición estratégico-periférica de las fronteras permite explicar el *modus operandi* por el cual el territorio es histórica y políticamente configurado a favor de la inversión, fluidez y seguridad del capital sin transformar cualitativamente las condiciones de vida de la población local.

Con la crisis de 2016 que culminó con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, el movimiento de integración perdió fuerza. Con el gobierno de Bolsonaro se establecen nuevos estándares en las relaciones internacionales brasileñas. Para Silva y Superti (2019) la reanudación del fuerte alineamiento con los estadounidenses, las posiciones de confrontación política con líderes regionales de países vecinos por razones ideológicas, las medidas contra la protección del medio ambiente y las decisiones más incisivas en la agenda migratoria redefinen el complejo escenario geopolítico de las regiones fronterizas.

Las progresivas conexiones físicas en el entorno estratégico de la Amazonia brasileña tienden a pasar por momentos de incertidumbre sobre su dirección, sin que por ello se abandonen totalmente. Por otro lado, las cuestiones no resueltas pero atenuadas vuelven a adquirir una importancia significativa, como el tema ambiental. El fuerte incentivo del gobierno de Bolsonaro al avance del agronegocio en la región, a la minería en tierras indígenas y a la flexibilización de las inspecciones ambientales fueron el telón de fondo para el aumento significativo de la quema y la explotación ilegal en la Amazonia (Silva & Superti, 2019). Esto debilita la actuación brasileña frente a los acuerdos internacionales sobre el cambio climático y la protección del medio ambiente, frena las inversiones internacionales que buscan la diplomacia ambiental y pone en riesgo el gran patrimonio ambiental. Por lo tanto, se enfatiza el uso del territorio sin conexión con las demandas locales, aprovechando su dimensión periférica en cuanto a su capacidad de influir en la formación de la agenda de políticas públicas nacionales.

## Consideraciones finales

Al retomar la pregunta guía de este estudio —¿cómo se configura la condición fronteriza a través del comportamiento periférico/estratégico de los espacios de frontera en la región amazónica de Brasil?— no se debe olvidar que la condición fronteriza no es estanca, al contrario, presenta temporalidades en su recomposición espacial, produciendo constantes (re)invenciones, a medida que se establece social y políticamente. Así, a medida que la frontera es ocupada y utilizada, se realizan nuevas dinámicas; se exigen nuevos ajustes normativos, infraestructurales, políticos y geopolíticos capaces de garantizar la movilización y el dinamismo. La condición fronteriza también está marcada por las políticas y acuerdos formales de los Estados y por los acuerdos informales de la población que, al organizar la vida en estos espacios, imprimen su subjetividad en ellos, a veces transgrediendo las determinaciones legales. Sus contornos están delineados por los continuos contactos entre lo local y lo internacional, que aportan su propio movimiento a este espacio.

En el espacio amazónico, este movimiento debe concebirse teniendo en cuenta algunos elementos esenciales, como:

- Hay varias “Amazonias” expuestas a lo largo de sus periodizaciones.
- Aunque hay algunas manifestaciones embrionarias sobre el uso y la ocupación regional (como los territorios federales), la participación de la Amazonia en la agenda gubernamental brasileña es tardía. Aun así, esta agenda expone políticas de exploración regional diversificadas.
- Para implementar las políticas de exploración de la región fue necesario *integrar* este espacio a la economía nacional. Una vez integrado, comenzó a *activarse* constantemente, lo que amplió sus manifestaciones en cuanto a su institucionalidad, espacialidad e interoperabilidad.
- Las entidades subnacionales (estados y municipios) que limitan con la Amazonia brasileña tienen sus propias relaciones transfronterizas a través de la paradiplomacia.<sup>16</sup> El más reciente es el caso de Amapá con la Guyana Francesa. Así, se pueden elaborar otros modelos de *vivificaciones* y *vitalizaciones* con articulaciones transfronterizas, lo que aumenta sus interacciones/integraciones espaciales.

Si bien estos múltiples movimientos están presentes, la condición fronteriza amazónica se define de manera determinante por el comportamiento estratégico/periférico que guía sus manifestaciones:

- Lo periférico: se refleja en las condiciones de vida de la población; en su economía poco diversificada; en el bajo desarrollo tecnológico; en el alejamiento de los centros políticos de decisión; en la necesidad, siempre presente a nivel gubernamental, de su ocupación, protección y desarrollo.
- Lo estratégico: presente en su potencial de conexión con el exterior; en el reconocimiento de su riqueza natural y potencial de gran interés para el capital nacional e internacional; en su inserción en un circuito que implica el suministro de *commodities* a la economía mundial.

Por tanto, la condición fronteriza amazónica no puede considerarse solo como periférica o como estratégica, ya que, en conjunto, estos comportamientos fronterizos son complementarios. Y su efecto viceversa depende de la perspectiva en la que se aborde.

Bajo la lógica de las políticas públicas de desarrollo macroeconómico de los últimos 25 años del Gobierno Federal brasileño, la dimensión estratégica de la Amazonia se destacó por la necesidad de conectividad con el mercado subcontinental y la inserción del país a la economía mundial. Sin embargo, esas políticas no tenían entre sus objetivos la superación de la condición periférica, con la inclusión de directrices que atendieran a los arreglos productivos locales y a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de las poblaciones que ocupan la franja fronteriza. Aunque las fronteras han ganado centralidad en la estrategia de reinserción competitiva del país, las fuerzas políticas locales siguen teniendo una importancia secundaria en el diseño de las políticas públicas.

---

<sup>16</sup> La paradiplomacia es la acción de los gobiernos subnacionales (estatales o municipales) en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o temporales, con entidades extranjeras para promover sus intereses (Soldatos, 1993).

La condición periférica en la que se mantienen las fronteras de la Amazonia brasileña facilita la exploración del potencial estratégico de estas áreas, con una resistencia sorda de los responsables políticos. El efecto viceversa de la condición explica la construcción histórico-económica de la frontera y revela una elección política de los centros de decisión.

## Agradecimientos

Este estudio contó con el apoyo financiero de la Convocatoria No. 03/2020 Productividad de la Investigación PROPESQ/PRPG/UFPB, proyecto de investigación con código SIGAA 13592-2020 y también con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de la Educación Superior-Brasil (CAPES) a través de la Convocatoria 21/2018 de la Procad Amazônia.

## Referencias

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2000). *Estudo dos eixos de integração e desenvolvimento*. [http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc\\_de\\_referencia/governo\\_brasileiro/eixos\\_integracao\\_desenvolvimento.htm](http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/governo_brasileiro/eixos_integracao_desenvolvimento.htm)
- Cano, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Universidade Estadual Paulista.
- Dilla Alfonso, H. & Contreras Vera, C. (2021). Fronterización y concertaciones transfronterizas en América. *Estudios Fronterizos*, 22, Article e069. <https://doi.org/10.21670/ref.2106069>
- Dorfman, A. (2013). A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. En D. M. Nascimento & J. L. R. Porto (Coords.), *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia* (pp. 28-42). NAEA/UFGA.
- Foucher, M. (1988). *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Librairie Arthème Fayard.
- Groupe Frontière, Arbaret-Schulz, C., Beyer, A., Piermay, J.-L., Reitel, B., Selimanovski, C., Sohn, C. & Zander, P. (2004). *La frontière, un objet spatial en mutation*. EspacesTemps.net. <http://www.literaturadefronteras.cl/wp-content/uploads/2018/03/Groupe-Fronti%C3%A8re.-La-fronti%C3%A8re-un-objet-spatial-en-mutation..pdf>
- Harvey, D. (2013). *Os limites do capital*. Boitempo.
- Iniciativa de Integração Regional Sul Americana (IIRSA). (2004). *Planejamento Territorial Indicativo. Carteira de Projetos IIRSA 2004*. IIRSA. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_anexo2\\_projetos\\_api\\_mapas\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf)
- Ministério da Integração Nacional. (2005). *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. Secretaria de Programas Regionais. <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Introduo-e-antecedentes.pdf>
- Nascimento, D. M., Guimarães, J. L. & Ferreira, A. S. (2013). Redes institucionais e capacidade e regulação política na fronteira amazônica. En J. L. R. Porto &

- D. M. Nascimento (Coords.), Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial (pp. 35-52). Publit. [https://www.researchgate.net/publication/361685852\\_Dinamicas\\_Periferico-Estrategicas\\_da\\_Fronteira\\_da\\_Amazonia\\_Setentrional\\_das\\_politicas\\_publicas\\_e\\_redes\\_institucionais\\_a\\_integracao\\_espacial\\_2013](https://www.researchgate.net/publication/361685852_Dinamicas_Periferico-Estrategicas_da_Fronteira_da_Amazonia_Setentrional_das_politicas_publicas_e_redes_institucionais_a_integracao_espacial_2013)
- Nunes, O. (1951). *Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira*. Laemmert.
- Porto, J. L. R. (2021). A acionalidade espacial e a Amazônia: de espaço isolado, truncado, à busca pela integração. En Q. Adroaldo (Coord.), *Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil* (pp. 362-377). ABED/Expressão Popular/ Editora Fundação Perseu Abramo. [https://www.academia.edu/52722526/A\\_acionalidade\\_espacial\\_e\\_a\\_Amazonia\\_de\\_espaço\\_isolado\\_truncado\\_a\\_busca\\_pela\\_integracao](https://www.academia.edu/52722526/A_acionalidade_espacial_e_a_Amazonia_de_espaço_isolado_truncado_a_busca_pela_integracao)
- Porto, J. L. R. & Superti, E. (2018). O uso do território como parte de políticas públicas centralizadas brasileiras: A atuação dos territórios federais. En J. L. R. Porto & A. Schweitzer (Coords.), *Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano: inserción de la periferia e institucionalización espacial* (pp. 140-156). Editora da Unifap. <https://www2.unifap.br/editora/files/2018/10/Estrategias-territoriales-para-la-ocupacion-del-continente-sudamericano.pdf>
- Porto, J. L. R. & Theis, I. M. T. (2015). Circuitos da economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial. *Labor & Engenharia*, 9(3), 101-114. <https://doi.org/10.20396/lobore.v9i2.8635578>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Ática.
- Rocha, G. M. & Gonçalves, S. F. S. (2017). Considerações sobre a federalização e a gestão compartilhada do território na Amazônia brasileira. *Confins (Paris)*, (30). <https://doi.org/10.4000/confins.11665>
- Ruckert, A. A., Campos, H. A., Superti, E. & Porto, J. L. R. (2014). Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 7(1), 99-115. <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/1224/Ruckertv7n1.pdf>
- Santos, E. (2017). Internacionalização da educação superior-a opção geopolítica pela integração regional nos casos da Unila e da Unilab. *Laplage em Revista*, 3(3), 30-51. <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201733395>
- Santos, M. (2004). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Edusp.
- Silva, G. V. (2013). *A cooperação transfronteiriça entre Brasil e França: ensaios e expectativas neste século XXI* [Dissertação doctoral, Federal University of Rio de Janeiro]. UFRJ Repository. <http://objdig.ufrj.br/16/teses/811014.pdf>
- Silva, G. V. & Superti, E. (2019). O entorno estratégico do Brasil nas Guianas: desafios à gestão do presidente Jair Bolsonaro em três temas. *Confins (Paris)*, (501). <https://doi.org/10.4000/confins.21082>
- Soldatos, P. (1993). Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. En D. Brown & E. Fry (Coords.), *State and provinces in the international economy* (pp. 45-64). Institute of Governmental Studies Press- University of California.

- Superti, E. & Silva, G. V. (2015). Integração internacional e políticas públicas de defesa e segurança na fronteira setentrional amazônica: reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense. *Intellector (Cenagri)*, 11(22), 129-147. <https://www.revistaintellector.cenagri.org.br/index.php/intellector/article/view/278>
- Superti, E., Porto, J. L. R. & De Oliveira, N. M. (2020, noviembre). Vivificação da fronteira setentrional brasileira: os territórios federais e a formação da condição fronteiriça no Amapá, *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <https://www.eumed.net/rev/ccss/2020/11/frontera-norte-brasil.html>
- Superti, E., Silva, B. T. F. & Novais, V. S. (2020). Public universities in Brazil: between the social institution and the service provider organization. *Research on Humanities and Social Sciences*, 10(24). <https://doi.org/10.7176/RHSS/10-24-01>
- Virga, T. & Costa, W. M. A. (2021). A Gran Amazônia no século 21: infraestruturas e desafios da integração em múltiplas escalas. *Confins (Paris)*, (50). <https://doi.org/10.4000/confins.36704>

#### Jadson Luís Rebelo Porto

Brasileño. Doctor en economía. Profesor de la Universidade Federal do Amapá (Unifap), Brasil; profesor de la Maestría en Desarrollo Regional de la Unifap. Investigador del grupo de trabajo Fronteras, regionalización y globalización en América de Clacso. Pasantía posdoctoral en desarrollo regional en el PPGDR/UFT. Líneas de investigación: desarrollo regional, metropolización, frontera y transfronterización. Publicación reciente: Silva, G. V., Caldas, Y., Carneiro Filho, C. P. & Porto, J. L. R. (2022). Crônicas de ensino e pesquisa em trabalho de campo na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa. *Confins (Paris)*, (55). <https://doi.org/10.4000/confins.46078>

#### Eliane Superti

Brasileña. Doctora en ciencias sociales. Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB), profesora visitante del Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus y del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Estatal de Ceará. Investigadora del grupo de trabajo Fronteras, regionalización y globalización en América de Clacso. Líneas de investigación: políticas públicas, fronteras, cadenas productivas y gobernanza. Publicación reciente: Cialdella, N., Euler, A. M. C., Superti, E., Mazurek, R. R. S. & Aubertin, C. (2022). Comunidades tradicionais tecendo o desenvolvimento territorial: três experiências de interações entre sociobiodiversidade, mercados, políticas públicas e ação coletiva. *Geo UERJ*, (40), Artículo e64997. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2022.64997>